



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Oikeus rakentaa ilman lupaa

Rakentamisen lupavelvollisuuden vähimmäisraja rakentamislain 42 §:n mukaan

OT00BE24 Maankäyttö- ja rakentamisoikeus
seminaarityö/Tutkielma

Laatija(t):
Jani Koski

17.4.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ / Tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä(t): Jani Koski

Otsikko: Oikeus rakentaa ilman lupaa

Ohjaaja(t): Martti Häkkänen

Sivumäärä: 17 sivua

Päivämäärä: 17.4.2025

Tutkielmani teema on rakentamisen oikeus omaisuudensuojan muotona omistajan maankäytössä. Keskeisenä kysymyksenä tutkielmassa on rakentamislain (RakL 751/2023) 42 §:n määrittelemän rakennuslupavelvollisuuden vähimmäisraja sillä tutkimustavoitteella, että ymmärtämällä lupavelvoitteen vähimmäisrajan voimme tarkastella omistajan rakentamisoikeuden ylärajaa vapausoikeutena.

Lähestyn tutkimuskysymyksiä lainopin tulkinnalla, joka pohjautuu oikeusteoreettiseen pohdintaan ja hyödyntää oikeushistoriallista katsausta luodakseen käsityksen paitsi säännöksen säädäntöhistoriasta, myös antaa pohjan huomioilleni säännöksen 1 ja 2 momenttien välisestä jännitteestä.

Nähdäkseni säännöksen ensimmäinen momentti pyrkii selkeydellään määrittelemään rakennuslupavelvoitteen vähimmäisrajoja hyödyntäen aikaisemman oikeuskäytännön esiinnostamia aukkoja, mutta katsoisin, että 2 momentin avoimuus ja joustavuus hämärtää tätä selkeyttä liiallisesti ja jättää myös tulevalle oikeuskäytännölle ja alemmanasteiselle sääntelylle vastaanvanlaista työtä kuin aikaisempi rakentamisen sääntely. Pitäisin hyödyllisenä ja todennäköisenä, että niin kunnallisen kuin valtioneuvoston tasoisen aktiivisuuden 2 momentin tarkentamiselle vähentäisi tarvetta jättää lupavelvoitteen tarkkarajaisuus oikeuskäytännön varaan.

Avainsanat: rakennuslupa, luvanvaraisuus, vapaa rakennusoikeus

Sisällys

Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VI
1 Johdanto.....	1
1.1 Tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaus.....	1
1.3 Tutkielman rakenne ja metodit.....	3
2 Historiallinen kehitys.....	4
2.1 Rakennuslain järjestelmä.....	4
2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä.....	5
2.3 Rakentamislain järjestelmä.....	8
3 Semanttinen analyysi.....	10
3.1 RakL 42.1 §: Luvanvaraiset rakennukset.....	10
3.2 RakL 42.2 §: ”Kaatoluokka”.....	12
4 Virallistulkinnat ja tuleva oikeuskäytäntö.....	15
5 Johtopäätökset.....	17

Lähteet

Kirjallisuus

Hallberg, Pekka, Auvo Haapanala, Ritva Koljonen, Hannu Ranta, Jukka Reinikainen, ja kustantaja Alma Talent. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 4., Uudistettu painos. Alma Talent, 2020.

Heinilä, Aleks. *Oikeus rakentaa : tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2017.

Heinilä, Aleks. *Suunnittelujärjestelmän sielunmessu? Alueidenkäytön lupaohjauksen kehitys*. Suomalainen Lakimies, 122 (6), 2024, s. 760-785.

Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Suomalaisen Lakimiesyhdistys 2016.

Jääskeläinen, Lauri. *KHO:2013:76 – Lomarakennus – ympärivuotinen käyttö – rinnastuminen asuinrakennuksiin – oviaukon leveys*. Edilex 2013. (www.edilex.fi/artikkelit/11291, Luettu 15.4.2025).

Linna, Väinö, ja kustantaja Werner Söderström osakeyhtiö. *Täällä Pohjantähden alla*. 3. p. Helsinki: WSOY, 2000.

Länsineva, Pekka, teoksessa Perusoikeudet, luku III. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2005. Päivitetty 2010.

Martinkauppi, Kirsi, Rakentamislaki. Alma Talent, Helsinki 2024.

Virallislähteet

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 139/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön uudistamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 101/2024 vp.

Lainkirjoittajan opas <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/24-lakikieli/24-2/> (luettu 15.4.2025).

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 64/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 67/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

YmVM 27/2022 vp Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi.

Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista 631/2024

Ympäristöministeriön ohje rakentamisesta <http://ym.fi/rakentamislaki> (Luettu 15.4.2025).

Oikeustapaukset

KHO 1963 C II 370

KHO 27.1.1967 T 6414

KHO 22.10.1968 T 5109

KHO 1970 A II 111

KHO 1972 A II 77

KHO 13.3.1973 T 104

KHO 4.10.1973 T 3860

KHO 18.2.1981 T 4911

KHO 8.4.1981 T 2090

KHO 27.9.1989 T 3327

Lyhenteet

HE	hallituksen esitys eduskunnalle
KHO	korkein hallinto-oikeus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
RakL	rakentamislaki (751/2023)

1 Johdanto

1.1 Tausta

”*Alussa olivat suo, kuokka – ja Jussi*”, aloittaa Väinö Linna Täällä pohjantähden alla - teoksensa esitellen tiiviisti myöhemmin laajentuvan torpparieetoksen, joka myös yleismaailmallisemmin nähdään uudisraivaushengessä arvostuksessa¹. Sivuttaen toisen maalle rakentamisen kysymykset tällä erää, kyse on ehkä perinteisimmästä yksityisen maankäytöstä. Teoksen kuvaaman ajanjakson oikeus käyttää omistamaansa maata on sittemmin muuttunut merkittävästi ja varsinkin popularisoitu tulkinta uusimmasta, rakentamislain 751/2023 (RakL) kääntää kehityksen Jussin ajoista uudestaan vapaampaan suuntaan rakentamisluvan edellytyksien suhteen. Nämä vähimmäisrajat, jotka luovat vaatimuksen luvanvaraisuudelle eivät kuitenkaan ole riittäviä vastamaan aukottomasti kysymykseen milloin lupaa edellytetään ja milloin ei eli millä ehdoin kiinteistön omistajalla on oikeus käyttää kiinteää omaisuuttaan vapaasti, ilman erillistä lupaa julkiselta taholta. Nykyistä edeltävä säädökset kiinteän omaisuuden käyttämiseen rakentamalla ovat kipuilleet saman teeman kanssa, osoittaen edellä mainitun vaikeuden määrittellä luvanvaraisuuden rajat.

Luvanvaraisuuden kysymys ei ollut keskeinen tavoite rakennuslakia valmisteltaessa, mutta se kuitenkin huomioitiin yhtenä muutoksena. ”Rakentamista varten tarvittavien lupien rajausta täsmennettäisiin ja lupavelvoitetta supistettaisiin.”² Tämä tavoite on huomioitu myös mediassa, jossa omien huomioideni pohjalta on keskitytty enemmän juuri rakentamisen vapautumiseen kuin varsinaisiin päätavoitteisiin. Tavoitteena ja varsinaisena muutoksena varsinainen lupavelvoitteen supistuminen ja täsmentyminen on mielestäni hyvin vaatimatonta, mutta katsottaessa lupavelvoitteen supistumista nimenomaan omistajan käyttöoikeuden rajoittamisen keventymisenä, on kysymys itsessään merkittävämpi.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaus

Tutkielmani on lainopillinen tulkinta rakentamislain 42 §:stä, joka tukeutuu perustanaan oikeusteoreettiseen pohdintaan.³ Käytän oikeushistoriallista katsausta luodakseni kuvan kyseisen säännöksen kehityksestä nykyiseen muotoon, jotta saan muodottua toisaalta sen sisältöä, mutta myös luoda ymmärrystä missä sen mahdolliset rajat ovat olleet jo aiemmissä säädöksissä, koska sitä kautta on mahdollista arvioida vielä tulevaisuudessa huomattavia

¹Linna 1959, s. 1.

²HE 139/2022 vp.

³Heinilä hyödyntää ja mielestäni perustelee tämän lähestymistavan. Heinilä 2024, s. 761-762.

aukkoja ja toisaalta arvioida miten aiemman lainsäädännön aikana saadusta oikeuskäytännöstä saadaan ehkä johtoa tulevien ratkaisujen muodostamiseen.

Rakentamisen luvanvaraisuudessa on perusoikeuslottuvuudessa mielestäni jossain määrin sivuutettu omaisuudensuojan osalta vapausoikeutena maankäyttö rakentamisella. En pyri tällä argumentoimaan täysin vapaan subjektiivisen rakentamisoikeuden puolesta, vaan nimenomaisesti kysymään onko sitä lainkaan ja onko sitä huomioitu. Tähän tutkimusintressiin on mielestäni löydettävissä kaksikin havaintoa julkisessa keskustelussa. Ensinnäkin rakentamislain voimaantulon keskustelussa niin sanotut ”vapaus rakentaa sauna ilman turhaa byrokratiaa” -tyyppiset tekstit ovat olleet yleisiä. Laajemmin maailmaa ajatellen on löydettävissä melko paljon kiinnostusta niin sanottuun off-grid -rakentamiseen, jossa tiivistyy Jussiakin kannustanut yksilön itsenäisyyden ja kykyjen luoma vapauden kaipuu. Vaikka tällainen kiinnostus on yleisempää Yhdysvaltain kaltaisissa yksilön vapautta korostavissa yhteiskunnissa, tästä on löydettävissä myös Euroopan ja Skandinaviankin ympäristössä. Tiheän rakentamisen alueilla ja yleisesti ympäristössä, jossa rakentaminen vaikuttaa muihin, tämän sääntely on tietysti merkitsevän perusteltua, mutta pyrin tässä tutkielmassa tekemään sellaista rajankäyntiä, jossa voitaisiin antaa omistajan vapaudelle omaisuutensa käyttämiseen enemmän tilaa, kun sitä ei ole perusteltua rajoittaa.

Keskeisinä kysymyksinä tutkielmassani ovat ”*Miten rakentamisen lupavelvoitteen vähimmäisraja on määritelty?* ja ”*Onko vapaus rakentaa riittävän selvästi muotoiltu?*” Näiden pääkysymysten tueksi esitän myös lyhyen katsauksen historialliseen kehitykseen Maankäyttö- ja rakennuslain 132/1999 (MRL) ja sitä edeltävän rakennuslain 370/1958 järjestelmissä siksi, että näissä on tunnetusti todettu luvanvaraisuuden rajojen tulkinnanvaraisuuden aiheuttaneen tarpeen tarkentaa lainsäädäntöä sekä alemmilla säädöksillä että oikeuskäytännöllä. Näihin kohdistuva apukysymys tutkielmassa on ”*Millaisia tarkennuksia ja korjauksia aiempi lainsäädäntö on vaatinut ja onko ne huomioitu rakennuslain järjestelmässä?*” Tämän lisäksi käytän aiempaa oikeuskäytäntöä kartoittaakseni nykyisen lainsäädännön mahdollisia aukkoja, joissa saattaa syntyä tarve joko lainsäädännöllisesti tai oikeuskäytännön kautta kehittää nykyistä oikeustilaa.

Laajempaa teoreettisena kysymyksenä tutkielman taustalla on kysymys siitä, rajoittaako julkinen taho liiallisesti yksityisen oikeutta käyttää omaa omaisuuttaan. Onko valtiolla riittävä syy rajoittaa yksilön omaisuudensuojaa? Varsinkin tämän huomioiden rajaan tarkasteluni käsittelemään lähtökohtaisesti haja-asutuksen alueita, joissa ei ole todettua suunnittelutarvetta

eikä tarkasteltava rakentaminen vaikuta muiden omistukseen vaan kyse on nimenomaisesti omistavan yksilön oikeudesta käyttää omaisuuttaan ja lupaviranomaisuuden mahdollisuudesta rajoittaa tuota oikeutta lupavelvoitteen takia.

Tutkielmani on myös rajattu käsittelemään vain uudisrakentamista ja nimenomaisesti kiinteistön ensimmäistä rakennusta eli tarkastelussa rajataan pois kysymykset siitä, onko kyse toiseen rakennukseen liittyvänä talousrakennuksena kiinteistön rakentamisen laajentaminen. Näin siksi, että laajennus-, muutos ja korjaamisrakentamisen kysymykset ovat jo historiallisesti osoittaneet varsinaisten tutkimuskysymysten muodostavan varsin laajoja harmaita oikeuskäytännössä ja tavoitteeni on nimenomaisesti kartoittaa säädöksen tarkkarajaisuutta.

Jätän tutkielman rajauksen ulkopuolelle myös erilaiset laitokset ja rakennelmat, jotka eivät ole suojaavia vaan niiden tarkoitus on muunlaisessa käytössä. Tarkoitan tällä esimerkiksi mastoja, voimaloita ja laitteita. Tämän rajauksen tarkoitus on puhtaasti pitää tutkielma hallittavan kokoisena ja järkevänä kokonaisuutena, sillä tällaisia rakentamisen muotoja voisi käsitellä yhtä merkittävänä tarkastelun kohteina luvanvaraisuudessa ja ympäristövaikutuksissa.

1.3 Tutkielman rakenne ja metodit

Tutkielmani lähestyy aihettaan ensin luomalla katsauksen rakentamislakia edeltäneisiin säädöksiin jaksossa 2, koska tämä auttaa hahmottamaan mistä rakentamisen lupavelvoite on ylipäättään syntynyt. Tämä on merkittävää myös siksi, että rakennukset lähtökohtaisesti on helppo nähdä säilyvän pidempään kuin niiden rakentamista, korjaamista ja muuttamista sääntelevät säädökset.

Jaksossa 3 käyn käsiksi itse rakentamislain säännökseen (42 §) ja annan siitä tulkintani tutkimusintressin valossa. Käytän lainopillisessa tulkinnassa paitsi semanttista analyysiä säännöksen sanamuodoista, myös historiallista vertailua aiempiin säädöksiin, minkä takia jakso 2 tukeekin tätä. Pyrin myös huomioimaan aiheesta tehdyt huomiot esimerkiksi perustuslaillisuuden harkinnassa sekä arvioimaan niiden riittävyyden nimenomaan tämän tutkielman tiedonintressin valossa.

Jaksossa 4 arvioin tällä hetkellä olevaa virallismateriaalia, joka ohjeistaa ja tarkentaa itse säännöstä sekä esitän arvion mitä aikaisemman oikeuskäytännön valossa uskoisin tulevan esiin tulevissa ratkaisuissa.

2 Historiallinen kehitys

2.1 Rakennuslain järjestelmä

Vuoden 1958 rakennuslain (370/1958) 7 §:n mukaan ”*Uudisrakennusta, jota tarkoitetaan 130 §:ssä, ei saa rakentaa ilman lupaa.*” 130 § sisällyttää uudisrakennuksen määritelmään rakennuslain järjestelmässä myös lisärakennukset eikä siis sinällään ole merkitsevä tämän tutkielman käsittelyssä. Tämän säädöksen mukaan siis rakentaminen on luvanvaraista, mutta itse (uudis)rakennusta ei määritelty rakennuslaissa, ainoastaan sen poikkeuksena olevat ”kevyet rakennelmat ja pienehköt laitokset”, jotka 131 §:n mukaan:

Rakennuksena ei pidetä vähäistä kevytrakenteista katosta, lavaa, kojua, kioskia ja käymälää eikä muutakaan *kevyttä rakennelmaa* eikä myöskään koristukseksi tai muuhun tarkoitukseen tehtyä *pienehköä laitosta* niinkuin muisto- ja kuvapatsasta.

Perustuslakivaliokunta huomioi rakennuslainsäädännön uudistuksessa 1998 perustuslailla suojatun omaisuudensuojan antaessaan lausunnon hallituksen esitykseen.⁴ Vaikka lausunto annettiin koskien tuolloin tulevaa lainsäädäntöä (MRL), nähdäkseni valiokunnan mielipide kuvastaa myös vallinnutta näkemystä voimassaolevasta rakennuslaista tämän kysymyksen teemassa.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta kaavoitusta ja rakennusjärjestystä koskevan sääntelyn tärkeimmät kysymykset koskevat vaatimusta perusoikeusrajoitusten laintasoisuudesta sekä rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden osalta voidaan yleisesti todeta kaavoitusinstituution taustalla olevan sellaisia yhdyskuntasuunnitteluun ja myös hallitusmuodon 14 a §:ään liittyviä seikkoja, jotka ilmentävät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettäviä tärkeitä yhteiskunnallisia intressejä. Lisäksi kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin sisältyvät määräykset ovat merkittäviltä osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista.

Puhtaan teoreettisessa tarkastelussa on mielestäni perusteltua kysyä, onko valiokunnan käyttämällä ”käytön sääntelyllä” ja ”varsinaisella rajoittamisella” merkityksellistä eroa, jos tarkastelemme oikeutta käyttää kiinteää omaisuuttaan rakentamalla klassisena vapausoikeutena. Näitä merkityksellisempänä rajoitusperusteena valiokunta piti kaavoitusinstituution yhteiskunnallista asemaa eli sitä, että rakentamisen sääntely on jo ennestään yleisesti hyväksyttyä.

⁴PeVL 38/1998 vp s. 3-4.

Rakennuslain 7 § kuitenkin edellytti rakentamiselle lupaa, jolle ei ollut subjektiivista oikeutta, mutta ei kuitenkaan tyhjentävästi määritellyt rakennusta, jolle lupaa edellytettiin. Tämä johti odotettavasti vaikeaselkoiseen oikeustilaan, jossa oikeuskäytännön avulla tarkennettiin lainsäätäjän muotoamia rajoja. Tulkintojen ristiriitaisuudesta kertoo esimerkiksi KHO 8.4.1981 T 2090, jossa autokatos tulkittiin uudisrakennukseksi vaikka sillä ei ollut perustuksia, mutta toisaalta KHO 1963 A II 370 ja KHO 13.3.1973 T 1048 eivät katsoneet autosuojaa rakennuslupaa edellyttäväksi uudisrakennukseksi. Koostaan huolimatta 8m² puujalaksilla oleva sauna katsottiin KHO 4.10.1973 T 3860 tapauksessa uudisrakennukseksi vaikka se oli tuotu paikalleen kuorma-autolla, mutta KHO 1970 A II 111 kuitenkin ei pitänyt uudisrakennuksena tukien varaan nostettua proomua, joka oli rakennettu kesäasunnoksi. Rakennuslain järjestelmässä, kuten myöhemmin MRL:n järjestelmässä, ratkaisujen perusteluissa viitattiin yleisesti käsiteltävän rakennelman kokoon ja käyttötarkoitukseen. Näitä rajoja ei kuitenkaan ole tehty lain tasolla.

2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä

MRL125 §:n ensimmäisen momentin mukaan ”*Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa.*” 126 §:n mukaan rakentamiseen voidaan tietyin ehdoin hakea myös toimenpidelupaa ”*sellaisten rakennelmien ja laitosten, kuten maston, säiliön ja piipun pystyttämiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta.*” Kumpikin uuden rakentamisen muoto kuitenkin edellyttää lupaa. MRL:n järjestelmässä kuitenkin annettiin positiivinen määritelmä 125 §:n tarkoittamalle rakennukselle 113 §:ssä.

Jäljempänä tässä laissa säädetään uuden, asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitetun kiinteän tai paikallaan pidettäväksi tarkoitetun rakennelman, rakenteen tai laitoksen, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin tämän lain tavoitteisiin liittyvistä syistä (*rakennus*), rakentamisesta.

Tässä määritelmässä on erityisen selvästi nähtävissä aiemman oikeuskäytännön esiin nostama käyttötarkoitus. Siinä missä rakennuslain järjestelmässä oikeuskäytännössä oli havaittavissa selviä ristiriitaisuuksia tämän suhteen, lainsäätäjä on halunnut selkeyttää termiä.

Säännökseen on tarkoitus ottaa yleinen rakennuksen määritelmä, joka on tarpeellinen viranomaisvalvonnan järjestämiseen ja lain systematiikkaan liittyvistä syistä. Rakennus määritellään joustavasti lähinnä sen viranomaisvalvontaa edellyttävien seikkojen nojalla. Tältä kannalta määritelmä on tyhjentävä, vaikkei rakennus olekaan määritelmän avulla aina todettavissa. Rakennuksen

oikeudellisessa määritelmässä ei siis ole kysymys yksiselitteisestä teknisestä rakennuksen määritelmästä.⁵

Kiinnitän tässä erityisesti huomion määritelmän joustavuuteen ja auki lausuttuun tavoitteeseen välttää yksiselitteistä teknistä määritelmää siksi, että perustuslakivaliokunta on nykyistä rakentamislakia käsitellessään kiinnittänyt huomiota myös sen yleisluontoisuuteen perustellen:

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä rakentamista koskevan lainsäädännön tulisi lähtökohtaisesti olla sillä tavoin selkeää, että rakentamishankkeeseen ryhtyvät pystyvät lainsäädännön perusteella saamaan selon siitä, edellyttääkö suunniteltu toimenpide viranomaislupaa, sekä kartoittamaan, mitä muita velvoitteita ja vastuita rakentamishankkeeseen ryhtymisestä seuraa.⁶

Jälkiviisastelun sijaan tarkoitukseni tässä on kuvata jatkumo rakentamisen luvanvaraisuuden tarkkarajaisuuteen. Erityisesti tämä auttaa myöhemmin analysoimaan sitä, onko perustuslakivaliokunnan nostama selkeys saavutettu nykyisessä sääntelyssä ja olisiko sitä tarvetta tarkentaa – vai jääkö tämä edelleen oikeuskäytännön tehtäväksi.

Toisena rakennuksen määritelmän kulmakivenä on pysyvyys. Tämä on ilmentymä lainsäätäjän tavoitteista, jotka huomioivat siirtymän rakentamisessa vuoden 1958 tilanteesta 1990-lukuun nähden.

Nykyisen rakennuslain mukainen rakentamisen ohjausjärjestelmä on syntynyt aikakautena, jolloin elettiin voimakasta jälleenrakentamisen ja uudisrakentamisen aikaa. 1990-luvulla kestävän kehityksen periaatteet on vähitellen hyväksytty myös rakentamisen lähtökohdiksi. Sisällöllisesti ehkä suurimmat haasteet ja muutokset rakentamiseen aiheuttaa jatkossa ympäristövaatimusten voimistuminen.⁷

Pysyvyyden huomioiminen nähtävissä myös tavoitteessa parantaa rakennusmateriaalien laatua sekä siinä, että rakennus- tai toimenpidelupaa edellytettiin myös korjaus- ja muutostöihin, jolloin pyrittiin julkisen hallinnon ohjaus- ja valvontakeinoin parantamaan myös aiempaa rakentamista. Tämä herättää kuitenkin mielestäni oleellisen kysymyksen siitä, että antoiko MRL:n määritelmä varsinaisesti vastausta aiemmin mainitun kaltaisiin tapauksiin, kuten kuorma-autolla tuotu jalaksilla oleva sauna tai ilman perustuksia oleva autosuoja. Toisaalta kesäasunnoksi rakennettu proomu vaikuttaisi käyttötarkoituksensa mukaan selkeästi säädöksen tarkoittamalta rakennukselta. Mutta onko se uusi niin selvästi, että rakennushankkeeseen ryhtyvä saa tästä lainsäädännön perusteella selon?

⁵HE 101/1998 vp s. 95.

⁶PeVL 64/2022 vp s. 4.

⁷HE 101/1998 vp s. 34.

Laajempaan teoreettisena kysymyksenä nostaisin esiin MRL:n valmistelussa sen, että hallituksen esityksessä perustelut keskittyvät aiemman käytännön ja oikeudellisen asiointilan kehittämiseen julkisen vallan ohjaus- ja valvontatoimin ja ottaa annettuna rakentamisen luvanvaraisuuden. Perustuslakivaliokuntahan piti tätä myös ”*yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista.*”⁸ Pyrkimättä argumentoimaan täysin rajoittamattoman oikeuden rakentamiseen puolesta, mielestäni olisi kuitenkin perusteltua arvioida julkisen vallan käytön tarkkarajaisuus, jonka tarve on myös noussut esiin myöhemmän kehityksen myötä. Kun erityisesti huomioimme tutkielmana rajauksen eli rakentamisen, joka tapahtuu asemakaava- ja suunnittelutarvealueiden ulkopuolella eikä ole nähtävissä, että rakentamisesta olisi haittaa kaavoitustoimille, olisi mielestäni perusteltua, että oikeus rakentaa ilman lupavelvoitetta olisi riittävän tarkkarajainen.

MRL:n pohjalta oikeuskäytännössä on kuitenkin löydettävissä samankaltaisia ristiriitaisuuksia kuin rakennuslain aikana. KHO 31.12.2004 T 3529 totesi rakennukseksi ”*pyörillä kulkeva[a] puurakenteinen sauna[a], jota siirrettiin alueella eri paikkoihin*”, mutta KHO 10.6.2003 T 1427 ei pitänyt rakennuksena ”*pysyvästi paikoillaan säilytettävä[ä] asuntovaunu[a]*”.

Tapauksessa KHO 12.1.2007 T 52 rakennukseksi todettiin:

Moottorilla ja vetolaitteistolla varustetun 9,5 metriä pitkän ja 6,5 metriä leveän rakennelman päälle rakennettu harjakattoinen lämpöhirsitalo, johon johdettiin vesi joustavaa letkua myöten porakaivosta ja sähkö liikuteltavalla kaapelilla.

Rakennuksen omistaja oli perustellut, ettei kyseessä ole rakennus, koska se on liikuteltava eikä siten ”*kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu*” kuten 113 § rajaa rakennuksen määritelmässä. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että ”*kysymys ei ole maan- tai vesiteitä pitkin taikka luonnossa liikuteltavaksi soveltuvasta laitteesta*” eikä korkein hallinto-oikeus katsonut tätä perustelluksi muuttaa. Jos kuitenkin vertaamme tätä tapaukseen KHO 10.6.2003 T 1427, syntyy mielestäni selvä epäsuhtainen tilanne. Asuntovaunu olisi yleisesti itsessään hallinto-oikeuden kannan mukainen liikuteltavaksi soveltuva laite, mutta muuttuisiko se rakennukseksi, jos se on kulumisen myötä todettu jossain kohtaa liikenteeseen soveltumattomaksi? Jos asuntovaunu poistetaan liikennekäytöstä rekisterimuutoksella, onko tällöin katsottava sen myös muuttuvan rakennuslupaa edellyttäväksi rakennukseksi? Ennen kaikkea mielenkiintoisena kysymyksenä pidän perustuslakivaliokunnan myöhemmästä lausunnosta lainaamaani standardia, jonka mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on pystyttävä lainsäädännön perusteella saamaan selon lupavelvoitteesta.

⁸PeVL 38/1998 vp s. 4.

Viimeisenä lupavelvoitteen määrittävänä tekijänä 113 §:ssä on säädetty ”*ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin tämän lain tavoitteisiin liittyvistä syistä.*” Nostan tämän lupavelvoitteen synnyttävän tekijän esiin erityisesti lainsäädännön kielellisten vaatimusten takia. Lainkirjoittajan opas edellyttää lakikieleltä ”*johdonmukaisuutta, virheettömyyttä, täsmällisyyttä ja yksitulkintaisuutta*”⁹ sen lisäksi, että hallintolain (434/2003) 9 §:n mukaan ”*Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.*” Kärjistäen voisin kyseenalaistaa olisiko Jussi pystynyt ottamaan 113 §:n määritelmästä selon lupavelvoitteen vähimmäisrajalle näiden ominaisuuksien suhteen, mutta väitän myös, että MRL:n aikakaudella säännös luo eron kahden tulkinnan välillä siitä, mikä edellyttää viranomaisvalvontaa, sillä lainsäädännön ei tulisi rohkaista toimimaan ajatuksella, että on helpompi pyytää anteeksi kuin lupaa.

2.3 Rakentamislain järjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä lähtökohtana oli, että rakennuksen tarvitaan lupa. Tämän lisäksi rakentamislupaharkinta ja kuntien erilaiset rakennusjärjestykset eivät asettaisi rakennuttajaa erilaiseen asemaan sijainnista riippuen, koska rakentamislaisissa pyrittiin yhdenmukaistamaan lupakynnys. Kirsi Martinkauppi on kuvannut mielestäni hyvin selkeästi:

Rakentamislaki lähtee eri lähtökohdasta kuin maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakentamislain 42 §:n 1 momentissa säädetään, minkä uusien rakennuskohteiden rakentaminen edellyttää aina rakentamislupaa kaikissa kunnissa. Jatkossa luvan kynnys ei enää vaihtelee kunnasta toiseen, vaan on eniten rakennettujen rakennuskohteiden osalta sama koko maassa. Lupakynnyksen määrittämisen tavoitteena on yhdenmukaistaa rakennusvalvontojen lupakäytäntö valtakunnan tasolla. Tällöin luvan hakijalle on selvää, mikä rakennuskohde edellyttää lupaa ja mikä ei.

Kunnalla ei ole oikeutta vapauttaa rakennusjärjestyksellä 42 §:n 1 momentin mukaisia rakennuskohteita luvanvaraisuudesta. Kunta ei voi myöskään rakennusjärjestyksellään määrätä lupakynnyksen alle jäävää rakentamista luvanvaraiseksi, vaikka se arvioisi, että rakentamisella on esimerkiksi vähäistä suurempaa merkitystä alueiden käyttöön tai kaupunkikuvaan. Jos kunta haluaa rajoittaa lupakynnyksen alle jäävää rakentamista, on se tehtävä kaavoituksella, ei rakennusjärjestyksellä.¹⁰

Hän on myös todennut myöhemmin RakL 42 § 1 momentista:

Kunta ei voi rakennusjärjestyksellään määrätä rakentamislain 42 §:n 1 momentin mukaisista asioista lupakynnystä tiukentavasti, vaikka katsoisi jollain

⁹Lainkirjoittajan opas 24.2.

¹⁰Martinkauppi 2024, luku 5, 42 § Rakennuslupa.

rakentamishankkeella olevan vaikutusta edellä mainittuihin seikkoihin. Rakentamislain 42 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa kunta sen sijaan voi rakennusjärjestyksellään ratkaista, millainen rakentaminen ei vaadi lupaa.

Rakennuslaissa on siis pyritty onnistuneesti¹¹ sujuvoittamaan rakentamista ja nostamaan rakentamisen luvanvaraisuuden kynnystä, jotta rakennusvalvonnan resursseja voidaan käyttää järkevämmin. Tästä yllä tulkitusta selkeydestä huolimatta esitän kuitenkin jaksossa 3 kritiikkiä säädöksen selkeydelle, koska mielestäni siinä on otettu askel parempaan, mutta kohderyhmä huomioiden askel jäi kuitenkin liian lyhyeksi siinä, missä olisi tarvittu loikka ojan yli.

Kehitys MRL:n järjestelmästä nostaa myös teoreettisen kysymyksen maanomistajan oikeudesta käyttää kiinteistöään rakentamalla. Häkkänen on väitöskirjassaan kuvannut vallitsevaa näkökulmaa, jossa valinta nähdään ”*omistusoikeuden rajoittamisena vai rajojen osoittamisena.*”¹² Kiinnitän kuitenkin itse huomion siihen, että jos perusteluna omaisuuden suojan rajoittamisessa elastisuuteen. Häkkäsen kuvauksen mukaan omistusoikeutta ei rajoiteta vaan sen rajat osoitetaan eli omistajalla ei alun perinkään nähdä subjektiivista oikeutta rakentamiseen vaan rajojen osoittamisella muodotaan omistajalle oikeus, jota ei ole aikaisemmin. Klassiseen vapausoikeuteen omistamisesta tässä tapauksessa aina tehdään muutoksia, mikä kyseenalaistaa omistamisen merkityksen. Jos omistusoikeuteen kuuluu kaikki, mitä siitä ei ole nimenomaisesti rajattu pois, tarkoittaa jokaisen uuden rajan osoittaminen myös omistamisoikeuden uudelleenmuotoilua. Kun rakentamislain järjestelmässä on haluttu nimenomaisesti nostaa luvanvaraisuuden kynnystä eli näin ollen osoittaa omistusoikeuteen uutta alaa, luo tämä myös periaatteellisella tasolla oikeutettuja odotuksia luottaa tähän oikeuteen. Näemme kuitenkin jo rakennuslain, maankäyttö- ja rakennuslain ja nyt rakentamislain myötä, että tällainen näkökulma omistajan oikeuteen elää ajassa ja luokin tulevaisuuden sääntelylle haasteen siinä, että kysymys rajoittamisesta ja rajojen osoittamisesta joko rajaa itse sääntelyn mahdollisuuksia tai pakottaa tulkitsemaan mahdollisen tiukennuksen aina nimenomaan omistuksen rajoituksena.

¹¹”Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lupakynnyksen määrittämisen tavoitteena on yhdenmukaistaa rakennusvalvontojen lupakäytäntö koko valtakunnan tasolla. Tällöin luvan hakijalle on selvää, mikä lupaa edellyttää ja mikä ei. Rakentamislakiehdotuksen 42 §:n 1 momentin lupakynnys on keskimäärin korkeammalla kuin kuntien rakennusjärjestyksissä on tällä hetkellä määrittä. Tarkoituksena on lisäksi sujuvoittaa rakentamista siten, että rakennusvalvonnan resursseja ei käytetä lupakynnyksen alle jäävään rakentamiseen, ja rakentaminen voidaan aloittaa heti eikä rakentamishankkeeseen ryhtyvän tarvitse odottaa lupakäsittelyä tai mahdollista muutoksenhakua. Hakijalle ei myöskään aiheudu kustannuksia lupamaksun muodossa. Valiokunta pitää edellä mainittuja luvan hakijalle edullisia muutoksia hyvinä ja kannatettavina. Sääntelyn sujuvoittamisessa on tältä osin onnistuttu.” YmVM 27/2022 s. 10.

¹²Häkkänen 2016 s. 65-72.

3 Semanttinen analyysi

3.1 RakL 42.1 §: Luvanvaraiset rakennukset

Uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa, jos kohde on:

- 1) asuinrakennus;
- 2) kooltaan vähintään 30 neliometriä tai 120 kuutiometriä oleva rakennus;
- 3) kooltaan vähintään 50 neliometriä oleva katos;
- 4) yleisörakennelma, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä lukuun ottamatta enintään kolme kuukautta paikallaan pidettävää tapahtumarakennetta; ([19.12.2024/897](#))
- 5) vähintään 30 metriä korkea masto tai piippu;
- 6) vähintään 2 neliömetrin suuruinen valaistu mainoslaite;
- 7) energiakaivo;
- 8) erityistä toimintaa varten rakennettava alue, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle.

Verraten rakennuslain tai MRL:n järjestelmiin, tämä säännös tarjoaa huomattavasti selkeämmän, yleiskielisen määritelmän lupavelvoitteen synnyttävistä tekijöistä. Sivuutan kohdat 5-8 analyysissäni johtuen valitsemastani rajauksesta. Yleiskielisyyden lisäksi säännöksen kieliasussa on huomattava myös selkeä askel kohti MRL:n säännöskohtaisessa perustelussa mainittua ”yksiselitteistä teknistä määritelmää”.¹³ Kohdat 2-4 asettavat hyvin yksiselitteisiä rajoja, joissa aiempi rajankäynti on tehty käytännössä oikeuskäytännön kautta tai mahdollisesti alemmanasteisten säädösten tai jopa viranomaisohjeistuksen kautta. Laintasoisen säädöksen selkeyden vuoksi tekniset yksityiskohdat on toki perusteltua esittää alemmantasoisessa säädöksessä, mutta huomioisin tässä kuitenkin myös omaisuudensuojan kysymyksen ja pidän perusteltuna, että yksityinen taho voi saada selkoa selkeistä rajoituksista omaisuutensa käytölle jo lain tasolla.

MRL 113 §:ä vastaava rakennuksen määritelmä on RakL 2 §:ssä, jonka mukaan:

- 4) *rakennuskohteella* rakennusta tai rakennelmaa, jolla voi olla vaikutusta ympäröivään alueiden käyttöön ja jonka toteuttamisessa on otettava huomioon olennaisia teknisiä vaatimuksia, sekä erityistä toimintaa varten rakennettavaa aluetta, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle;
- 5) *rakennuksella* erillistä, kiinteää, paikallaan pysytettäväksi tarkoitettua, omalla sisäänkäynnillä varustettua kohdetta, joka sisältää katettua ja seinien erottamaa tilaa;”

¹³HE 101/1998 vp s. 95.

Verraten näitä kahta säännöstä myöhempi on huomattavasti selkeämpi ja yksiselitteisempi. Erityisesti huomioisin MRL:n määritelmässä käytetyn viittauksen viranomaisvalvonnan tarpeellisuuteen lupavelvoitteen perustana, koska tämä edellyttää lähtökohtaisesti ymmärrystä ja yksimielisyyttä viranomaisvalvonnan tarpeellisuuden rajoille. Mielestäni rakennuskohteen määritelmän mukainen vaikutus ympäröiville alueiden käytölle voidaan myös rajaukseni takia sivuuttaa tässä tutkielmassa. Huomattavampi ero on rakennuksen määritelmässä, joka lähtee itse kohteen ominaisuuksista eikä MRL:n tavasta kuvata neljä esimerkinomaista edellytystä, joiden sisältö ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Hallituksen esityksessä rakennuksen ja rakennuskohteen määritelmien perusteluna on esitetty juuri oikeuskäytännön esiin tuoma tarve selkeyttää erottelua.¹⁴

Nähdäkseni tämän pohjalta rakentamislain järjestelmässä yksityinen, joka pyrkii ottamaan selon oman rakentamisensa lupavelvoitteesta voi toimia RakL 42 § 1 momentin osalta seuraavasti:

1. Onko rakennettava kohde kiinteä, paikallaan pysytettäväksi tarkoitettu?
2. Onko sillä oma sisäänkäynti ja onko seinillä erotettu, katettu tila?
3. Onko rakennuskohde vähintään jokin RakL 42 § 1 momentin luettelemista?

RakL 42 § 1 momentin 1 kohta vaatii kuitenkin tarkemman määritelmän, jonka lainsäätäjä on jättänyt asetuksen tasolla määriteltäväksi. Ympäristöministeriön asetuksen¹⁵ 2 §:ssä on määritelty:

1. *asuinhuoneella* huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu jatkuvaan asumiskäyttöön. Asuinhuoneena ei pidetä eteistä, käytävää, WC- ja pesutilaa tai näihin verrattavaa huonetilaa. Keittiö on asuinhuone, joka on ensisijaisesti ruoanvalmistusta ja ruokailua varten;
2. *asuinhuoneistolla* eli asunnolla keittiöllä, keittokomerolla tai keittotilalla varustettua yhden asuinhuoneen tai useampia asuinhuoneita käsittävää, ympärivuotiseen asumiseen ja vapaa-ajan asumiseen tarkoitettua kokonaisuutta, jolla on oma välitön sisäänkäyntinsä; ”

Näissä säädöksissä ei ole nimenomaisesti määritelty asuinrakennuksella tarkoitettavan samaa kuin asuinhuoneistolla ja voidaan myös esittää, että asuinrakennus voi yleiskielisesti ymmärtäen tarkoittaa vähintään yhden asuinhuoneiston kokonaisuutta, johon saadaan johtoa myös asuinkerrostalon määritelmästä, joka on määritelty asuinrakennukseksi, jossa on

¹⁴HE 139/2022 vp s.129.

¹⁵Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista (631/2024)

asuinhuoneistojen tiloja päällekkäin. Tämä ei kuitenkaan ole merkitsevä seikka huomioiden tutkielmani rajauksen ja tavoitteen määrittellä lupavelvoitteen vähimmäisraja, joten käytän asuinhuoneiston määritelmää asuinrakennuksen vähimmäismääritelmänä. Edelleen asuinhuoneiston on vaatimuksena on 1) yhden asuinhuoneen lisäksi 2) ”keittiö, keittokomero tai keittotila”, 3) ympärivuotiseen asumiseen tarkoitettu kokonaisuus.

Asuinhuoneen määritelmässä on keittiö mainittu asuinhuoneena, jonka ensisijainen tarkoitus on ruuanvalmistus ja ruokailu, joten loogisesti asuinrakennuksen vähimmäisrajoja määritettäessä yhden asuinhuoneen vaatimus täyttyy myös, mikäli rakennuksessa on keittiö, keittokomero tai keittotila. Kolmas vaatimus ympärivuotiseen asumisen tarkoituksesta sekä asuinhuoneen ”jatkuva asumiskäyttö” ovat kuitenkin tulkinnanvaraisempia. Kun asumisella voidaan tarkoittaa asumista tai vapaa-ajan asumista, on perusteltua kysyä täyttäisikö talvikäyttöön liian kevyesti rakennettu vapaa-ajan rakennus ympärivuotisen asumisen tarkoituksen tai satunnaisesti käytettävä rakennus ylipäättään jatkuvan asumisen tarkoituksen?

3.2 RakL 42.2 §: ”Kaatoluokka”

Uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta. Rakentamislupa ei kuitenkaan ole tarpeen, jos toimenpide perustuu alueidenkäyttölain mukaiseen katusuunnitelmaan, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ([503/2005](#)) mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain ([110/2007](#)) mukaiseen hyväksytyyn ratasuunnitelmaan. Kunta voi rakennusjärjestyksessä kuitenkin määrätä, että rakentamislupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita tässä momentissa tarkoitettuun rakentamishankkeeseen, jos rakentamishanketta voidaan pitää vähäisenä.

Säännöksen 2 momentti laajentaa lupavelvoitteen alaista rakentamista ja erityisesti käyttäen avoimempia ilmaisuja. Tutkielman rajausten takia jätän alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja ympäristönäkökohtiin liittyvien vaatimusten arvioinnin pois, koska haen luvanvaraisuuden vähimmäisrajaa nimenomaisesti ympäristöissä, joissa vähimmäisrajaa ei alenna itse rakennuspaikan ulkopuoliset tekijät kuten kaavoitus tai suunnittelutarve. Hallituksen esityksessä¹⁶ omaisuudensuojan käsittely on kuitenkin keskittynyt juuri ympäristöoikeuden ja kunnan mahdollisuuksiin ohjata alueiden käyttöä. Säännöskohtaisissa perusteluissa on myös todettu, ettei 1 momentin luettelo ole kuitenkaan

¹⁶HE 139/2022 s. 294-298.

tyhjentävä vaan myös muu rakennuskohde voi edellyttää rakennuslupaa ja tässä on käytetty MRL 113 § määritelmää.¹⁷ Jos luvanvaraisuus voi perustua viranomaisvalvonnan tarpeellisuuteen, antaako lainsäädäntö yksiselitteisen ja yleiskielisen kuvan siitä, milloin rakentaminen edellyttää lupaa? Itse tarkkarajaisuuden suhteen luvanvaraisuudessa olennaisempi kysymys on kuitenkin, minkä kaiken voidaan katsoa vaativan viranomaisvalvontaa.

RakL 42 § 2 momentti laajentaa rakentamisen lupavelvoittavuutta, joka on 1 momentin luettelossa. Tämä laajennus sisältää kuitenkin kunnalle mahdollisuuden rakennusjärjestyksessä määrätä toisin tästä laajennuksesta ja vapauttaa vähäisemmän rakentamisen luvanvaraisuudesta. Tämän lisäksi laajennuksen luettelo hyödyntää aiempaa MRL:n aikanaikin sovellettua lähtökohtaa, jossa perusoikeutta omaisuuden käyttöön ei varsinaisesti katsota rajoitettavan vaan ainoastaan säänneltävän yleisen hyvän vuoksi. Mielestäni harmaa alue ansaitsisi tarkemman arvioinnin jo siksi, että se perustuu aikaisempaan joustavan säädöksen tulkintaan, joka perustui aiemman avoimen säädöksen tulkintaan – Aika ajoin tehty uudelleentulkinta tarkentaisi sääntelyn rajoja ja suojaisi perusoikeuden hyvää siinäkin tapauksessa, ettei tulkinta suoranaisesti muuttaisi nykyistä rajaa vaan ainoastaan haastaisi yhteiskunnan käymään normin nykyiset rajat julkisessa, avoimessa keskustelussa.

2 momentin laajentava vaikutus luvanvaraisuuteen ”*kysymyksiä tilanteissa, joissa kunta haluaisi rakennusjärjestyksellään rajoittaa esimerkiksi muiden kuin asuinrakennusten lukumäärää tai katsoisi, että 1 momentin mukaisella rakentamisella olisi vaikutusta esimerkiksi kaupunkikuvaan tai maisemaan.*”¹⁸ Tämän takia jo ennen lain voimaantuloa päädyttiin rajoittamaan rakennusjärjestyksellä määräämistä siten, että rakennusjärjestyksellä ei voida muuttaa RakL 42 § 1 momentin luvanvaraisuuden rajaa. Tämä rajausta tehdään kuitenkin – sinällään loogisesti – rakennusjärjestyksestä koskevassa 17 §:n 2 ja 3 momentissa mutta ei 42 § 2 momentissa, josta muutostarpeen nostanut hämmennys oli todettu. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 67/2022 todennut:

(15) Perustuslakivaliokunta on kansallisen lainsäädännön kohdalla varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää

¹⁷HE 139/2022 s. 170.

¹⁸HE 101/2024 s. 13.

erityistä huomiota perusoikeuskyskyntäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5, PeVL 45/2016 vp, s. 3).¹⁹

Mielestäni olisi perusteltua kysyä onko lakitekkinen valinta sisällyttää 17 § 2 ja 3 momentteihin tuotu rajaus riittävän selkeä huomioiden vähäisen rakentamisen keskeinen kohderyhmä. Tämän lisäksi saman lausunnon kriittinen huomio asetuksenantovaltuutuksesta on samoin siinä mielessä merkityksellinen, että valiokunta toteaa ”*ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin*” ja muistuttaa PL 119 §:n vaatimuksesta säätää lailla tehtävistä, joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Siinä missä kunnan mahdollisuudesta rakennusjärjestyksellä on toki täten lailla säädetty, nostaisin itse kuitenkin kriittisen kysymyksen siitä, onko rakennusjärjestyksen käyttövaltuutus määritelty riittävän tarkkarajaisesti.²⁰

¹⁹PeVL 67/2022 s. 4.

²⁰Länsineva on muotoillut asiasta ”[o]maisuuksien rajoittavan lainsäädännön tulee olla myös sisällöltään niin täsmällistä ja tarkkarajaista, että rajoituksen olennainen sisältö ilmenee siitä riittävän yksiselitteisesti”, mutta myös todennut, että ”[o]maisuuksien osalta potentiaalisten hyväksyttävien rajoitusperusteiden luettelo on kuitenkin tavanomaista laajempi.” Länsineva 2024 luku 3, Lakitasoisuus- ja täsmällisyysvaatimukset.

4 Virallistulkinnat ja tuleva oikeuskäytäntö

Ensimmäinen huomioni viranomaisen tulkinnoista rakentamislain suhteen on lakia alemmanasteisten asetusten kohdentuminen. Rakentamisen kuuluessa ympäristöministeriön alaan voidaan huomata, että teemasta annetut asetukset sääntelevät aina rakennuslupavelvoitteen alaisia rakennuskohteita, vaikka asetuksella ministeriöt voisivat nimenomaisesti tarkentaa vaatimuksia ja selkeyttää yksityiskohtaisempia rajoituksia. Tulisiko esimerkiksi ilman rakennuslupaakin rakennettavien rakennusten rakentajalla olla tietty todennettava osaamistaso?²¹ Osaltaan rakennuslupien kustannuskysymyksen teemassa on myös perusteltu rakentamisen lupavelvollisuutta sillä, että näin viranomaisvalvonnalla osa vastuusta rakennusten turvallisuudessa jaetaan valvovalle viranomaiselle.²² Mikäli lupavelvoitetta tulkitaan näin, olisi mielestäni myös järkevää kuvata tuota vastuuta muotoamalla sitä vastuuta, jonka julkinen taho jakaa rakentajan kanssa ja toisaalta millainen vastuu jää rakentajalle ilman julkisen tahon osallistumista.

Itse viranomaisohjeistuksena ympäristöministeriö on kertonut lyhyesti rakentamislain voimaantulon vaikutuksista.²³ Pidän huomionarvoisena sivun kolmatta kappaletta, jossa on tulkinta, että 1) 42 § 1 momentin mukaiset rakennushankkeet edellyttävät rakennuslupaa ja 2) muiden ”rakennushankkeiden osalta kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, ettei lupaa tarvita, jos hanke on vähäinen.” Tässä ohjeistuksessa ei tuoda esiin 17 §:n mukaista rakennusjärjestyksen käytön rajausta eli ettei kunta voi rakennusjärjestyksellä 1 momenttia tiukemmin vaatia rakennuslupaa. Sen sijaan kohderyhmän eli maallikkorakentajan näkökulmasta omistajan vapausoikeus rakentaa omalla maallaan olisi tämän tulkinnan mukaan täysin riippuvainen kunnan harkinnasta sekä myös aktiivisuudesta. Kuinka moni kunta on tarkistanut rakennusjärjestyksensä nimenomaisesti vähäisen rakentamisen osalta? Tämän lisäksi tällainen tulkinta olisi käytännössä pitkälti vastakkainen populaarissa keskustelussa keskiöön nousseiden tulkinta, että rakentamislaki vapauttaa vähäistä rakentamista.

²¹Heinilä on väitöskirjassaan kuvannut rakennuslain funktiona myös viranomaisen velvollisuutta yleisen turvallisuuden takia varmistaa rakennushankkeeseen ”ryhtyvällä on käytettävissään hankkeen vaativuus huomioonottaen riittävät edellytykset ja asiantuntemus hankkeen toteuttamiseen.” Omasta mielestäni tätä funktiota voitaisiin soveltaa enemmän myös kevyemmällä viranomaisen ohjausvaikutuksella esimerkiksi laajempien ohjeiden antamisella rakentamislupavelvoitteen ulkopuoliselle rakentamiselle. Heinilä 2017, s. 245-246.

²²42 §:n säännöskohtaisessa perustelussa on kuvattu tämä vastuun jakaminen lupavelvollisuuden perusteluna lähes yhteiskuntasopimuksen muotoisena kauppana, jossa rakentamiseen pyrkivä antaa pienen osan vapaudestaan rakentaa ja mahdollisesti rakennuskohteeseen nähden huomattavankin rahallisen korvauksen vastineeksi siitä, että julkinen taho ottaa osan vastuusta lopputuloksesta. HE 139/2022 vp s. 167.

²³Ympäristöministeriön ohje rakentamislaista.

Sekä rakennuslain että MRL:n aikana oikeuskäytännössä on runsaasti tapauksia, joissa on käsitelty nimenomaisesti vähäistä rakentamista, jossa lupaa ei ole haettu ja epäilemättä siksi, että hankkeen ei ole oletettu tai muuten käsitetty tarvitsevan viranomaislupaa ja siihen liittyvää valvontaa. 42 §:n 1 momentti asettaa tällaisten oletusten vastapainoksi näennäisen selkeitä raja-arvoja, joiden ylittyessä ainakin rakennushankkeeseen ryhtyvän tulisi tietää tarvitsevansa rakentamisluvan. Mielestäni 2 momentti kuitenkin tuo lainsäätäjän sanoinkin mukaan myös aiemman sääntelyn rajanvetoa, joka hämärtää tuota selkeyttä ja uskonkin, että tulevassa oikeuskäytännössä jännitteisyys 1 momentin selkeyden kanssa tulee ratkaistavaksi useasti. Tämän takia rakennusjärjestyksen vaikutuksen rajaus olisi tullut tuoda myös 42 § 2 momenttiin. Aiemmin esiin nostamani tapaukset kuten liikuteltavat 8m² saunaratkaisut ja kalamajat toimivat esimerkkinä tapaustyypeistä.²⁴

Edellä tulkitsemani ristiriita ympäristöministeriön ohjeen tulkinnan ja julkisessa keskustelussa esiin nostettu säännöksen tavoitteesta vapauttaa vähäistä rakentamista on myös tema, josta uskon muodostuvan oikeuskäytäntöä. Pidän tällaisia myös siinä mielessä merkittävänä tyyppisinä tapauksina, että tällöin positiivisen lain säätäjän jättämä epävarmuus 1 ja 2 momenttien välillä tulee viime kädessä tuomioistuinten ratkaistavaksi, jolloin itse normin sisällön muotoaminen jää enemmän jälkikäteistulkinnan varaan kuin puhtaamman positiivisen oikeuden muotoamaksi. Teoreettisella tasolla tämä siirtää oikeuden kehitystä mannermaisesta enemmän anglo-amerikkalaisen järjestelmän suuntaan – jos kohta en nyt tietenkään esitä, että kyse olisi vielä oikeuden mannerlaattoja merkittävästi jäsinyttävästä muutoksesta. Mielestäni tämä on kuitenkin hyvä huomioida, kun näemme, miten paljon tulevassa oikeuskäytännössä tätä jännitettä tullaan ratkaisemaan tuomioistuimissa.

²⁴Esimerkiksi KHO 27.1.1967 T 6414, KHO 22.10.1968 T 5109, KHO 4.10.1973 T 3860, KHO 18.2.1981 T 4911 ja KHO 27.9.1989 T 3327 sekä KHO 1972 A II 77 KHO 1970 A II 111.

5 Johtopäätökset

Rakentamislain 42 § ensimmäinen momentti on nähdäkseni selkeä kehitysaskel vähäisen rakentamisen tutkimusteeman osalta, mutta toisaalta näkisin, että lainsäätäjän olisi ollut hyvä joko ottaa rohkeampi asenne toisessa momentissa vapauttamisen suhteen tai tarkentaa ellei jopa suorasanaisesti asettaa alemmantasoisten säädösten tehtäväksi tarkemmin määritellä miten aiemman lainsäädännön ratio tulee huomioida ja tulkita RakL:n järjestelmässä.

Uskon ensimmäisen momentin kaikessa selkeydessään rohkaisevan vähäisempiä rakentamishankkeita, mutta toisaalta tulevan oikeuskäytännön määrä tulee myös muokkaamaan tätä sen mukaan, miten paljon ja millä tavoin jakson 4:ssä ennakoimissani tapaustyypeissä ratkaistaan. Toisaalta näkisin, että aktiivinen toiminta valtioneuvoston tasolla ohjeistuksen ja asetusten keinoin voi myös ohjata siten, ettei tutkielmani teeman takia välttämättä katsota ihan heti tarvetta lainsäädännöllisille toimille – jos kohta sellaisiakin saatetaan tehdä samalla kuin jo nyt esiin tulleita muita korjauspaketteja valmistellaan.

Oman tulkintani mukaan rakentamisen lupavelvollisuuden vähimmäisraja on – tai tulisi olla – muotoiltu RakL 42 § 1 momentissa, mutta toisaalta olen myös sitä mieltä, että 2 momentin laajennus hämärtää näiden rajojen selkeyttä liian paljon. Tämä toisaalta kunnioittaa kuntien alueidenkäytön asemaa suunnittelussa, mutta mielestäni tämä ja aikaisemman oikeustilan jatkuvuuden huomioiminen olisi voitu saavuttaa myös tarkemmalla huomiolla siinä, mikä on auki lausutusti haluttu rajanveto rakentamisen vähäisyydessä.